

**Gutachten zum Themenkomplex Nachtflugverbot/
BBI: Teil I: Möglichkeiten des Landes Brandenburg,
durch Änderung des Planfeststellungsbeschlusses
oder durch gesetzgeberische Maßnahmen ein
umfassendes Nachtflugverbot einzuführen**

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2011). *Gutachten zum Themenkomplex Nachtflugverbot/BBI: Teil I: Möglichkeiten des Landes Brandenburg, durch Änderung des Planfeststellungsbeschlusses oder durch gesetzgeberische Maßnahmen ein umfassendes Nachtflugverbot einzuführen.* (Wahlperiode Brandenburg, 5/42). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50786-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Themenkomplex Nachtflugverbot/BBI

TEIL I:

Möglichkeiten des Landes Brandenburg, durch Änderung des Planfeststellungsbeschlusses oder durch gesetzgeberische Maßnahmen ein umfassendes Nachtflugverbot einzuführen.

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 6. April 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Aufgabenstellung.....	3
II.	Stellungnahme.....	4
1.	Die maßgeblichen Genehmigungen.....	4
a)	Der Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004.....	4
b)	Der Planergänzungsbeschluss „Lärmschutzkonzept BBI“ vom 20. Oktober 2009.....	5
2.	Erläuterungen zum Planfeststellungsverfahren.....	6
a)	Begriff des Planfeststellungsverfahrens.....	6
b)	Wann ist ein Planfeststellungsverfahren notwendig?.....	7
c)	Wie läuft ein Planfeststellungsverfahren ab?.....	8
d)	Wie werden die verschiedenen Positionen in Einklang gebracht?.....	9
3.	Die relevanten Rechtsbereiche.....	9
4.	Beantwortung der Fragen.....	10
a)	Möglichkeiten zur Änderung des PFB/PEB.....	10
aa)	Vorbemerkung.....	10
bb)	Änderungsvorbehalt im PFB selbst.....	11
cc)	Änderungsvorbehalt gem. § 8 Abs. 3 LuftVG.....	12
dd)	Allgemeine Regelungen der §§ 48 und 49 VwVfG.....	13
ee)	Bei Überschreiten der Zahl von 360.000 Flugbewegungen?.....	15
ff)	Änderung auf Antrag des Vorhabenträgers.....	15
b)	Regelungsmöglichkeiten im LImSchG.....	16
c)	Naturschutz- oder sonstige umweltschutzrechtliche Gesetzgebung.....	19
aa)	Allgemeine Überlegungen.....	19
bb)	Sonderfall EU-Recht.....	21
d)	Künftige Absicherung einer Obergrenze von 360.000 Flugbewegungen.....	22
5.	Zusammenfassung.....	23

I. Aufgabenstellung

Anlässlich des Antrags „Schutz der menschlichen Gesundheit: Umfassendes Nachtflugverbot am BBI von 22 Uhr bis 6 Uhr sichern“ (Drs. 5/2394) wurde der Parlamentarische Beratungsdienst gebeten, zu prüfen, welche Möglichkeiten der Landtag hat, auf die Regelungen zum Nachtflugverbot Einfluss zu nehmen. Im Einzelnen soll zu folgenden Fragen gutachtlich Stellung genommen werden:

- Kann direkt auf die Betriebsgenehmigung Einfluss genommen werden?
- Kann außerhalb der Planfeststellung (z. B. durch das LImSchG) ein entsprechendes Ergebnis erzielt werden? Z. B. konkret: Ist die Ausnahme für den Luftverkehr in § 2 Abs. 3 LImSchG staatsrechtlich zwingend? Wäre für den Flughafen eine Unterausnahme von den Befreiungen des § 10 Abs. 2 Nr. 2 LImSchG verfassungsrechtlich möglich?
- Kann durch naturschutz- oder umweltschutzrechtliche Gesetzgebung das gewünschte Ergebnis erreicht werden?
- Kann durch eine gesetzliche Festlegung in dem Planfeststellungsbeschluss übergeordnetem Recht jedenfalls für die Zukunft, z. B. den Zeitpunkt, zu dem die 360.000 Flugbewegungen weiter erhöht werden sollen, eine sichere Regelung geschaffen werden? Wäre z. B. ein „Wegwägungsverbot“ für den nächtlichen Lärmschutz möglich?

Neben diesen im folgenden Teil I behandelten Fragen wird in einer gesonderten Stellungnahme (Teil II: Zulässigkeit einer lenkenden Sonderabgabe für Nachtflüge) noch folgende Frage erörtert:

- Könnte durch in der (ausschließlichen) Gesetzgebungshoheit des Landes liegendes Steuer- oder Abgabenrecht auf dem Umweg prohibitiver Abgabenbelastung das Ziel erreicht werden, dass keine Nachtflüge stattfinden? Zu denken wäre an eine Steuer oder auch eine Sonderabgabe. Diese könnten bei den Airlines oder beim Flughafenbetreiber ansetzen. Für eine Sonderabgabe wäre ein rechtfertigender Zusammenhang zwischen Gruppenhomogenität (die „Nachtflügler“) und Sachnähe einerseits und einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe (nächtlicher Lärmschutz gegen Fluglärm) andererseits denkbar. Aufgabe könnte in etwa sein: „Schallschutzfenster für alle, die im Maximalpegel über 45 dB(A) überflogen werden.“ Dazu würde man einen Fonds errichten. Die Höhe der Abgabe, die in den Fonds zu zahlen ist, würde so berechnet,

dass die Kosten gedeckt werden. Folge: Die Höhe der Abgabe für den einzelnen Nachtflug ist (für die nicht gewünschten Nachtflüge) so hoch, dass Nachtflüge unrentabel werden.

II. Stellungnahme

Bevor auf die gestellten Fragen im Einzelnen eingegangen wird, soll zunächst ein Überblick über die maßgeblichen rechtlichen Grundlagen für den Flughafen Berlin-Brandenburg-International (BBI)¹ sowie über die Besonderheiten eines Planfeststellungsverfahrens gegeben werden.

1. Die maßgeblichen Genehmigungen

a) Der Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004

Maßgebliche rechtliche Grundlage für den Bau und späteren Betrieb des BBI ist der Planfeststellungsbeschluss (künftig kurz: PFB) des damaligen Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg vom 13. August 2004.² In diesem PFB wurde der Bau des eigentlichen Flughafens mit seinem System von Start- und Landebahnen, den Rollbahnen, dem Flughafenvorfeld, dem Flughafen-Terminal sowie der weiteren zum Flugbetrieb notwendigen baulichen Anlagen genehmigt. Zugleich wurden die maßgeblichen Erschließungsmaßnahmen in den Bereichen Straße und Schiene festgesetzt und somit etwaige gesonderte Planfeststellungsverfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz, dem Brandenburgischen Straßengesetz sowie dem Allgemeinen Eisenbahngesetz entbehrlich. Der Planfeststellungsbeschluss enthält auch Regelungen zum Lärmkonzept. Vom Planfeststellungsverfahren ausgenommen wurde die sogenannte Schienen-Ostanbindung. Diese wurde später in einem gesonderten Verfahren planfestgestellt.

1 Die Internationale Flug-Transport-Vereinigung IATA (International Air Transport Association) vergibt für Verkehrsflughäfen dreibuchstabile Codes (= IATA-Codes, siehe hierzu unter folgendem Link: <http://de.wikipedia.org/wiki/IATA-Code>). Das Kürzel BBI bezeichnet den Flughafen der Stadt Bhubaneswar (siehe folgenden Link: <http://de.wikipedia.org/wiki/Bhubaneswar>). Korrekter wäre insoweit die Bezeichnung „Willy-Brandt-Airport“ (hierzu siehe etwa unter folgendem Link: http://de.wikipedia.org/wiki/Flughafen_Berlin_Brandenburg). Im Folgenden wird aber – im Interesse der allgemeinen Verständlichkeit – die in Deutschland übliche Abkürzung BBI verwendet.

2 Der gesamte Planfeststellungsbeschluss kann unter folgendem Link über die Homepage des heutigen MIL abgerufen werden:
<http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.155609.de>.

Ebenfalls nicht im Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 geregelt sind die Flugrouten für die anfliegenden und abfliegenden Flugzeuge. Dies folgt daraus, dass der Planfeststellungsbeschluss sich grundsätzlich nur auf die „bodenbezogenen“ Regelungen bezieht und somit die Vorgänge „in der Luft“ nicht betrifft. Hierfür gilt die aufgrund von § 32 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG)³ erlassene Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO)⁴, welche in ihrem § 27a ein gesondertes Verfahren zum Erlass der entsprechenden Regelungen vorsieht.⁵

Dieser PFB wurde mit Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. März 2006 im Wesentlichen bestätigt und damit bestandskräftig.⁶ Das Bundesverwaltungsgericht verlangte allerdings eine Planergänzung im Bereich des Lärmschutzes.⁷ Es hielt die im ursprünglichen PFB enthaltenen lärmschützenden Regelungen für unzureichend.⁸

b) Der Planergänzungsbeschluss „Lärmschutzkonzept BBI“ vom 20. Oktober 2009

Der Auflage des Bundesverwaltungsgerichts kam die inzwischen zum Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg umbenannte Planfeststellungsbehörde mit Planergänzungsbeschluss „Lärmschutzkonzept BBI“ vom 20. Oktober 2009 nach.⁹ In diesem PEB wurden Teile der ursprünglichen Regelungen zum Lärmschutz er-

3 In der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. August 2010 (BGBl. I S. 1126).

4 In der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I S. 580), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Januar 2010 (BGBl. I S. 11).

5 In diesem Sinne ist auch im PFB vom 13. August 2004 unter C II. 10.1.8.1.5 (S. 631) ein entsprechender Vorbehalt enthalten.

Gegen die durch Rechtsverordnung des gem. § 27a Abs. 2 LuftVO zuständigen Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung festgelegten Flugrouten steht den Betroffenen gerichtlicher Rechtsschutz im Wege einer Feststellungsklage gem. § 43 VwGO zu (vgl. BVerwG vom 5. Oktober 2009, Az. 4 B 8/09, abrufbar unter Juris).

6 Es handelte sich hierbei im Wesentlichen um zwei Musterverfahren. Im Verfahren Az. 4 A 1075/04 (veröffentlicht z. B. BVerwGE 125, 116-325) ging es um die Klagen von Privatpersonen. Im Parallelverfahren Az. 4 A 1001/04 (veröffentlicht z. B. NVwZ 2006, 1055 - 1061) wurde über die Klagen von betroffenen Gemeinden, mithin öffentlich-rechtlich organisierten Klägern, entschieden.

Die von einigen „Privatklägern“ gegen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgericht erhobenen Verfassungsbeschwerden wurden mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20.02.2008, Az. 1 BvR 2722/06 (veröffentlicht z. B. NVwZ 2008, 780 - 786) zurückgewiesen.

Inzwischen gibt es verschiedene Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit dem Ziel, entweder das damalige Verfahren wieder aufzunehmen oder gänzlich neu aufzurollen.

7 Hierzu das Urteil im Verfahren Az. 4 A 1078/04, im Einzelnen ab Buchst. E. der Gründe (Absatz-Nr. 246 ff. in der Jurisveröffentlichung).

8 BVerwG a. a. O. (Fn. 6), ab Buchst. E. der Gründe.

9 Der umfangreiche Planergänzungsbeschluss (künftig kurz: PEB) kann auf der Homepage des heutigen MIL unter folgendem Link abgerufen werden:

setzt und insbesondere für den Zeitraum von 23:30 Uhr bis 5:30 Uhr ein grundsätzliches Nachtflugverbot ausgesprochen. In den Zeiten zwischen 23:30 und 24:00 Uhr sowie zwischen 5:00 und 5:30 Uhr sind – im Regelfall auf die Nächte von Montag bis Freitag beschränkt – einige Flüge zulässig, insbesondere das Landen oder Starten von verspäteten oder verfrühten Interkontinentalflügen, deren planmäßige Ankunfts- oder Startzeit vor 23:30 Uhr oder nach 5:30 Uhr liegt. Insgesamt wird für den Zeitraum von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr angeordnet, dass nur Strahlflugzeuge (= moderne düsengetriebene Passagierflugzeuge) mit einer besonders niedrigen Lärmeinstufung starten und landen dürfen. Ferner werden die Lärmschutzgebiete und die Entschädigungsregelung neu gefasst. Die sofortige Vollziehbarkeit des Bescheides wurde angeordnet.

Gegen den PEB sind verschiedene Klageverfahren beim Bundesverwaltungsgericht anhängig. Über diese soll voraussichtlich im dritten Quartal des Jahre 2011 entschieden werden.¹⁰ Da die sofortige Vollziehbarkeit jedenfalls bislang nicht gerichtlich beseitigt wurde,¹¹ sind im gegenwärtigen Zeitpunkt die Regelungen des PEB verbindlich und zu beachten.

2. Erläuterungen zum Planfeststellungsverfahren

Zum besseren Verständnis der weiteren Ausführungen in Beantwortung der Fragen ist es hilfreich, kurz zu skizzieren, was ein Planfeststellungsverfahren ist und worin die Besonderheiten dieses speziellen Verwaltungsverfahrens liegen.

a) Begriff des Planfeststellungsverfahrens

Ein Planfeststellungsverfahren mit dem dieses Verfahren abschließenden Planfeststellungsbeschluss¹² zielt auf die „*Feststellung eines Planes, durch den ein bestimmtes raumbezogenes Vorhaben mit rechtsgestaltender Wirkung für zulässig erklärt wird.*“¹³ Der Plan-

<http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.177385.de?highlight=Planerg%C3%A4nzungsbeschluss>.

10 So wird im Beitrag „Kurs auf Klagen“ in der PNN vom 1. April 2011 der Pressesprecher des Bundesverwaltungsgerichts zitiert. Der Artikel kann unter folgendem Link (Stand 1. April 2011) abgerufen werden: <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/388897/>.

11 In Betracht käme ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gem. § 80 Abs. 5 VwGO. Jedoch wäre, da der Flughafen derzeit noch nicht in Betrieb ist und – wie eben ausgeführt – mit einer Entscheidung in der Hauptsache noch vor der geplanten Eröffnung im Sommer 2012 zu rechnen ist, ein solcher Antrag kaum erfolgreich.

12 In einfach gelagerten Fällen, in denen keine Drittbetroffenheit besteht, oder im Einverständnis mit den Beteiligten kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 73 Abs. 6 VwVfG auch eine Plangenehmigung treten. Auf diese Besonderheit wird im Folgenden nicht eingegangen.

13 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, 2009, § 19 Rn. 5.

feststellungsbeschluss fasst die ansonsten nach den zu beachtenden Fachgesetzen notwendigen Genehmigungen, Erlaubnisse oder sonstigen Bewilligungen zusammen und regelt – auch mit Wirkung gegenüber Dritten – jedenfalls in öffentlich-rechtlicher Hinsicht die Rechtsverhältnisse des Vorhaben abschließend und verbindlich.¹⁴ Dies bestimmt § 9 Abs. 1 LuftVG – bezogen auf die Planfeststellung für einen Flughafen – ausdrücklich wie folgt:

„Die Planfeststellung ersetzt alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen. Durch sie werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Unternehmer und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. ...“

Kern eines Planfeststellungsverfahrens ist somit, dass am Ende ein Verwaltungsakt steht, der grundsätzlich alle relevanten Regelungen trifft und somit eine parallele Befassung mehrerer Behörden mit ein und demselben Projekt entbehrlich macht.¹⁵ Zugleich wird auf diesem Wege durch die besondere Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens gewährleistet, dass alle relevanten öffentlichen wie privaten Belange und Gesichtspunkte im Verfahren und in der abschließenden Entscheidung Berücksichtigung finden bzw. finden können.

b) Wann ist ein Planfeststellungsverfahren notwendig?

Dieses ist erforderlich, wenn in einem speziellen (Bundes- oder Landes-)Gesetz für eine bestimmte Art von Vorhaben eine Planfeststellung vorgeschrieben ist (§ 72 Abs. 1 VwVfG).¹⁶ Die Regelungen im VwVfG selbst betreffen somit nur das einzuhaltende Verfahren und die Rechtswirkungen. Die Notwendigkeit einer luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung für den Umbau des vorhandenen Flughafens Berlin-Schönefeld zum BBI ergibt sich aus § 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG. Beim BBI handelt es sich um einen Flugplatz, für den ein sogenannter Bauschutzbereich erforderlich ist (§ 12 LuftVG),

¹⁴ Siehe § 75 Abs. 1 VwVfG und Maurer a. a. O. (Fn. 13).

¹⁵ Diese zusammenfassende und bündelnde Wirkung wird auch als „Konzentrationswirkung der Planfeststellung“ bezeichnet.

¹⁶ Es werden hier die Normen des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes zitiert (in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827)). Das Land Brandenburg hat seit der Neufassung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg (VwVfGBbg) vom 9. Juli 2009 (GVBl. I S. 262) keine eingeständige Regelung mehr, sondern verweist – auch bezüglich der Normen über das Planfeststellungsverfahren – gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 VwVfGBbg auf die Regelung des Bundes. Lediglich für § 73 Abs. 1 Satz 2 und § 78 VwVfG enthält das VwVfGBbg in §§ 10 und 11 gesonderte bzw. ergänzende Normierungen.

und somit um einen „Flughafen“.¹⁷ Planfeststellungsverfahren sind im Regelfall dann vorgesehen, wenn aufgrund der Größe und Komplexität des zu genehmigenden Vorhabens eine Vielzahl von Behörden sowie eine größere Anzahl privater Betroffener vorhanden ist. Praktische Bedeutung hat die Planfeststellung daher v. a. im Bereich großer Verkehrsinfrastrukturprojekte, neben Verkehrsflughäfen etwa bei Bundesfernstraßen, Eisenbahnstrecken oder Bundeswasserstraßen.

c) Wie läuft ein Planfeststellungsverfahren ab?

Der Vorhabensträger reicht bei der zuständigen Anhörungsbehörde den zu genehmigenden Plan mit allen Unterlagen ein (§ 73 Abs. 1 VwVfG).¹⁸ Hierzu gehören neben den Planzeichnungen auch alle notwendigen Informationen und Erläuterungen.

Die Anhörungsbehörde¹⁹ prüft, welche anderen Behörden möglicherweise vom Vorhaben betroffen sind, und fordert diese zur Stellungnahme auf. Zugleich veranlasst sie, dass in allen betroffenen Gemeinden der Plan für die Dauer von einem Monat zur Einsichtnahme öffentlich ausgelegt wird (§ 73 Abs. 2 und 3 VwVfG). Die Auslegung des Planes ist von den Gemeinden öffentlich bekannt zu machen (§ 73 Abs. 5 VwVfG).

Betroffene Dritte können innerhalb einer Frist (im Regelfall bis 2 Wochen nach Ende der Auslegung, § 73 Abs. 4 VwVfG) Einwendungen gegen den Plan erheben.

Nach Ablauf der Einwendungsfrist findet ein sogenannter Erörterungstermin (§ 73 Abs. 6 VwVfG) statt, zu dem grundsätzlich alle Behörden, die Stellungnahmen abgegeben haben, sowie alle Personen, die Einwendungen erhoben haben, zu laden sind. In diesem Erörterungstermin ist allen Beteiligten rechtliches Gehör zu gewähren. Insbesondere ist auf Klarstellung unklarer Anträge hinzuwirken und insgesamt der Sachverhalt aufzuklären.

17 So ist der Begriff des „Flughafens“ in § 38 LuftVZO (= Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juli 2008 (BGBl. I S. 1229), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 22. Februar 2011 (BGBl. I S. 317) legal definiert.

18 Für die hier relevante luftverkehrsrechtliche Planfeststellung sind die besonderen Bestimmungen in § 10 LuftVG zu beachten, die zum Teil die allgemeinen Regelungen im VwVfG modifizieren.

19 Dies war ursprünglich das Brandenburgische Landesamt für Verkehr und Straßenbau (BLVS), das mit Wirkung vom 1. Januar 2000 die Bezeichnung Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenbau (LBVS) trug (siehe PFB S. 230 f.). Inzwischen ist das Gesetz zum Luftfahrtstaatsvertrag zwischen Berlin und Brandenburg vom 28. Juni 2006 (GVBl. I S. 93) in Kraft getreten. Hiernach ist nunmehr die Gemeinsame Obere Luftfahrtbehörde Berlin-Brandenburg mit Sitz am Flughafen Berlin-Schönefeld Anhörungsbehörde (Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und 2 Luftfahrtstaatsvertrags). Im Übrigen gilt § 1 Abs. 2 Luftfahrt- und Luftsicherheitszuständigkeitsverordnung (LuFaLuSiZV vom 2. Juli 1994 (GVBl. II S. 610), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Juli 2009 (GVBl. II S. 432).

Die Anhörungsbehörde fasst sodann die Erörterung und die in diesem Rahmen noch nicht geklärten Einwendungen in einer umfassenden Stellungnahme zusammen und leitet diese mit den Unterlagen der Planfeststellungsbehörde²⁰ zu.

d) Wie werden die verschiedenen Positionen in Einklang gebracht?

Der abschließende Planfeststellungsbeschluss ergeht gem. § 74 Abs. 1 i. V.m. § 69 VwVfG aufgrund einer Würdigung des Gesamtergebnisses des Verfahrens und unter umfassender Berücksichtigung des gesamten Sachverhaltes. Im Planfeststellungsbeschluss ist gem. § 74 Abs. 2 VwVfG auch über die erhobenen Einwendungen zu entscheiden. Dies führt im Einzelfall zu sehr umfangreichen Bescheiden.²¹

Der eigentliche zentrale Vorgang ist die sogenannte **Abwägung**. Diese erfolgt in mehreren Stufen und setzt

- zunächst eine Sammlung des maßgeblichen Abwägungsmaterials,
- sodann eine Bewertung der für relevant festgestellten Belange und hierauf folgend
- eine abschließende Abwägung dieser Belange unter- und miteinander

voraus²²; dies alles letztlich mit dem Ziel, allen relevanten Belangen möglichst umfassend zur Verwirklichung zu verhelfen.

3. Die relevanten Rechtsbereiche

Aufgrund der geschilderten Konzentrationswirkung des PFB (und des diesen insoweit ergänzenden und modifizierenden PEB) hat die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Entscheidung nicht nur das die Planfeststellung erfordernde Luftverkehrsrecht zu beachten, sondern auch alle anderen vom Vorhaben betroffenen Rechtsgebiete wie etwa das Naturschutz- und Wasserrecht, Bundesfernstraßen- und (Landes-)Straßenrecht, Energiewirtschaftsrecht, Eisenbahnrecht, Abfallrecht, Baurecht oder Denkmalschutzrecht. Hieraus folgt, dass sowohl bundes- wie auch landesrechtliche Normen (sowie z. T. örtliche kommunale Normen wie Abwassersatzungen etc.) in die Abwägungsentscheidung Eingang finden können und müssen. Zentrale Norm für diese Abwägung ist im vorliegenden Fall § 8 Abs.

20 Dies ist das für Luftverkehr zuständige Landesministerium. Dieses ist gem. Ziff. IX. 8. erster Anstrich der Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 12. Mai 2010 (GVBl. II Nr. 26) nunmehr das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL).

21 So hat der PFB einen Umfang von 1171 Seiten; der PEB einen von 265. Hinzu kommen die festgestellten Pläne und Aufzeichnungen.

22 Siehe hierzu auch Maurer a. a. O. (Fn. 13), § 7 Rn. 63 m. w. N.

1 Satz 2 LuftVG und somit eine bundesrechtliche Regelung. Die Abwägungsgrenze des § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG, welche die Beachtung der in § 2 Abs. 2 des Fluglärmmgesetzes²³ geregelten Fluglärmgrenzwerte zwingend vorschreibt, wurde erst mit Wirkung ab dem 7. Juni 2007 durch das Gesetz vom 1. Juni 2007²⁴ eingeführt.²⁵

Neben der Planfeststellung eines neuen (oder wesentlich geänderten) Flughafens gem. §§ 8 ff. LuftVG ist außerdem die luftverkehrsrechtliche Genehmigung gem. § 6 Abs. 1 LuftVG erforderlich. Diese ist aber nach § 8 Abs. 6 LuftVG keine Voraussetzung für die Planfeststellung, sondern folgt ihrerseits gem. § 6 Abs. 4 LuftVG den Festsetzungen im PFB. Für den BBI bedeutet dies, dass die vorhandene luftverkehrsrechtliche Genehmigung für den Flughafen Berlin-Schönefeld mit Bestandskraft der gesamten BBI-Planfeststellung gem. § 6 Abs. 4 LuftVG an diese anzupassen sein wird.²⁶ Maßgeblich für die luftverkehrsrechtliche Genehmigung des künftigen BBI sind folglich – insbesondere was das Lärmschutzkonzept betrifft – die Festsetzungen im PFB und im PEB.²⁷

4. Beantwortung der Fragen

a) Möglichkeiten zur Änderung des PFB/PEB

aa) Vorbemerkung

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass neben dem PFB auch der PEB bestandskräftig²⁸ wird. Sollte der PEB vom Bundesverwaltungsgericht ganz oder teilweise aufgehoben werden, dann muss das MIL hierüber – unter Beachtung der Entscheidung des Gerichts – neu entscheiden. Dies gälte auch für den Fall, dass die (neuen) Klagen gegen den

23 Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluglärmG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2550). Das Fluglärmmgesetz regelt aber nur die Grenzwerte sowie Maßnahmen des passiven Lärmschutzes sowie etwaige Entschädigungen. Grundlage für Betriebseinschränkungen kann es nicht sein. So ausdrücklich Giemulla/Rathgeb: Das neue Fluglärmmgesetz, DVBl. 2008, S. 669 (bei 1.)

24 Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 1. Juni 2007 (BGBl. I S. 986), das das LuftVG und das FluglärmmG parallel änderte.

25 Zur Frage der Nicht-Anwendbarkeit dieser Änderung des LuftVG und der verschiedenen durch die Änderung des FluglärmmG neu festgesetzten Grenzwerte im Planergänzungsverfahren zum BBI siehe die ausführlichen Erläuterungen im PEB bei C. IV. (S. 174 ff.).

26 Siehe zum schwierigen Verhältnis zwischen luftverkehrsrechtlicher Genehmigung und Planfeststellung bei neuen (bzw. wesentlich geänderten) Flughäfen insbesondere Schwenk/Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 3. Auflage, 2005, 2. Teil, 6. Abschnitt, Abschnitt E., I. (S. 509 f.).

27 Die luftverkehrsrechtliche Genehmigung für einen Flugplatz gem. § 6 Abs. 1 LuftVG hat somit im Regelfall nur für die kleineren Flugplätze eine eigenständige rechtliche Bedeutung, weil für diese eben keine Planfeststellung erforderlich ist.

28 Zu diesem Begriff und seinen verschiedenen Teilaspekten siehe im Einzelnen Maurer (Fn. 13) § 11 Rn. 3. (S. 281 f.).

PFB aus dem Jahr 2004 zu einem gänzlichen oder teilweisen „Neuaufrollen“ des gesamten Verfahrens führen. Grundsätzlich gilt, dass nicht bestandskräftige Verwaltungsakte von der erlassenden Behörde nahezu beliebig geändert oder sogar gänzlich aufgehoben werden können. Diese Konstellation versteht sich eigentlich von selbst und wird daher nachfolgend nicht weiter behandelt.

bb) Änderungsvorbehalt im PFB selbst

Im ursprünglichen PFB aus dem Jahr 2004 ist – insoweit durch den PEB nicht geändert oder modifiziert – im Bereich der Lärmschutzbestimmungen im verfügbaren Teil A Folgendes bestimmt:

„5.1.9 Vorbehalt nachträglicher Anordnungen

1) Die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm bleibt vorbehalten. Insbesondere werden bei geänderten An- und Abflugverfahren am Flughafen die festgelegten Schutz- und Entschädigungsgebiete neu ausgewiesen werden, wenn sich der energie-äquivalente Dauerschallpegel an der äußeren Grenze des Schutzgebiets an den Schnittpunkten mit den An- und Abflugstrecken um mehr als 2 dB(A) ändert.

2) Die Träger des Vorhabens haben auf Anforderung der Planfeststellungsbehörde die für Überprüfungen notwendigen Unterlagen der Planfeststellungsbehörde vorzulegen und Messungen vorzunehmen.“²⁹

Dies bedeutet, dass bei einer Änderung der Flugrouten im Verfahren nach § 27a LuftVO, was in der Praxis immer wieder vorkommt, eine Überprüfung des PFB/PEB erfolgen muss. Sofern sich aus einer solchen Änderung ein entsprechender Anstieg des Dauerschallpegels³⁰ ergeben sollte, wäre neu über ausgleichende Maßnahmen (z. B. passiven Lärmschutz, ggf. Entschädigungsleistungen etc.) zu entscheiden. Dies gilt auch, wenn etwa durch eine Intensivierung des Flugbetriebes und/oder den Einsatz „lauterer Flugzeuge“

²⁹ PFB (Fn. 2) bei A II. 5. 1.9 (S. 110).

³⁰ Dieser ist nicht identisch mit einem einfachen Messwert eines Lärmmessgerätes zu einem bestimmten Zeitpunkt (etwa Vorbeiflug eines startenden Flugzeuges). Vielmehr wird er aufgrund einer komplizierten Berechnung als Mittelwert für eine festgelegte Messzeit rechnerisch ermittelt. Für die hier relevanten Fragen des Fluglärms gilt insoweit die Berechnungsmethode nach § 3 i. V. m. der Anlage 1 zum FluglärmG. Im Einzelnen siehe zu diesem Begriff auch unter folgendem Link: <http://de.wikipedia.org/wiki/Dauerschallpegel#Dauerschallpegel>, dort unter der Überschrift „Dauerschallpegel“.

eine entsprechende (negative) Veränderung des Dauerschallpegels eintreten sollte. Bei einer deutlichen Zunahme der Flugbewegungen könnte also ein Anstieg möglich sein, da die Häufigkeit von Lärmereignissen im Messzeitraum zu einer entsprechend starken Erhöhung des Dauerschallpegels führt. In einem solchen Fall würde dann eine weitere Planergänzung notwendig werden, in der wiederum im Wege der Abwägung zwischen den Betriebsinteressen des Flughafens und dem öffentlichen Interesse hieran einerseits sowie den Lärmschutzinteressen der betroffenen Anlieger andererseits eine sachgerechte Lösung zu finden wäre. Dies kann – muss aber nicht – zu weiteren Betriebseinschränkungen in der Nachtzeit führen.

Zuständig für eine solche Planergänzung wäre das MIL.³¹

cc) Änderungsvorbehalt gem. § 8 Abs. 3 LuftVG

In § 8 Abs. 3 LuftVG ist zur Notwendigkeit einer Planfeststellung bzw. Plangenehmigung Folgendes bestimmt:

„(3) Planfeststellung und Plangenehmigung können bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle unwesentlicher Bedeutung liegen vor, wenn

- 1. es sich nicht um eine Änderung oder Erweiterung handelt, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist,*
- 2. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und*
- 3. Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.“*

Aus dieser Norm folgt im Umkehrschluss, dass ein Planergänzungsverfahren notwendig ist, wenn eine Änderung oder Erweiterung des Flughafens erfolgt, die nach Maßgabe des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)³² einer Umweltverträglichkeitsprü-

31 Siehe die Überlegungen zur Zuständigkeit oben bei II. 2. c) mit Nachweisen in Fn. 20.

32 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1163).

fung unterzogen werden müsste, die öffentliche Interessen berührt oder Rechte Dritter beeinträchtigt werden (können) und diese Beeinträchtigungen nicht im Wege von Vereinbarungen mit den Dritten geregelt werden. Insoweit trifft § 8 Abs. 3 LuftVG eine weitgehend parallele Regelung zu § 76 Abs. 1 VwVfG. Nach dieser Norm ist eine (erneute) Planfeststellung erforderlich, wenn vor Fertigstellung eines planfestgestellten Vorhabens eine Änderung des Planes vorgenommen werden soll. Nach § 76 Abs. 2 VwVfG kann für unwesentliche Änderungen ohne Rechtsbeeinträchtigung Dritter oder bei deren Einverständnis von einem erneuten Planfeststellungsverfahren abgesehen werden. Eine Planänderung bzw. -ergänzung ist somit nach Bestandskraft aber vor Fertigstellung ebenfalls möglich.³³

Nach dem UVPG ist die Errichtung von Verkehrsflughäfen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Dies folgt aus § 3 Abs. 1, § 3b Abs. 1 i. V. m. Anlage 1 Ziff. 14.12.1 UVPG. In § 3e UVPG ist wiederum bestimmt, dass bei Änderung oder Ergänzung eines UVP-geprüften Vorhabens eine erneute Prüfungspflicht dann entsteht, wenn die Änderung ihrerseits die in der Anlage 1 genannten Größenmerkmale erreicht oder übersteigt bzw. insgesamt von erheblicher (Raum-)Bedeutung ist. Werden durch die Änderung wiederum mehrere Elemente geändert, wie etwa eine neue Start- und Landebahn angelegt, eine weitere Zufahrtsstraße gebaut und weitere Ver- und Entsorgungsleitungen errichtet, ist eine zusammenfassende Gesamtbetrachtung gem. § 3c UVPG unter Nutzung der in Anlage 2 zum UVPG genannten Kriterien durchzuführen. Bei solchen größeren Maßnahmen und Veränderungen des Flughafens, sei es im baulichen oder im betrieblichen Bereich, dürften im Regelfall sowohl öffentliche Belange als auch eine Beeinträchtigung Dritter vorliegen.

Im Falle des BBI bedeutet dies, dass bei größeren baulichen Maßnahmen, etwa bei der Anlegung weiterer Start- und Landebahnen, eine entsprechende Notwendigkeit zur Planergänzung bestehen dürfte.³⁴

dd) Allgemeine Regelungen der §§ 48 und 49 VwVfG

Im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht bestimmen die §§ 48 und 49 VwVfG die Möglichkeit zur Änderung von bestandskräftigen Verwaltungsakten. Nach § 48 VwVfG können

33 Siehe zu dieser Problematik Guckelberger, Inhaltliche Abweichungen von bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen, in: Ziekow; Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2009 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 202), S. 189 ff., dort insbesondere bei I. (S. 191 f.).

34 Siehe zur Frage der „Änderungsplanfeststellung“ auch bei Schwenk/Giemulla, a. a. O. (Fn. 26), 2. Teil, 6. Abschnitt, Abschnitt F. bei III. 5. e) (S. 557).

rechtswidrige Verwaltungsakte unter den dort genannten näheren Voraussetzungen aufgehoben oder geändert werden. Diese Norm dürfte im Falle des BBI keine Bedeutung erlangen, da davon auszugehen ist, dass praktisch alle entsprechenden Entscheidungen der Behörden einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden und somit eine etwaige Rechtswidrigkeit vor Eintritt der Bestandskraft festgestellt werden würde.

Es bliebe somit allenfalls eine Korrektur bzw. Änderung eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes nach § 49 VwVfG. Aus Sicht des Vorhabenträgers handelt es sich sowohl beim PFB als auch beim PEB um begünstigende Verwaltungsakte i. S. d. § 49 Abs. 2 VwVfG. Beide Beschlüsse ermöglichen die Errichtung und den Betrieb des Flughafens bzw. sind Voraussetzung hierfür. Nach den in § 49 Abs. 2 Nr. VwVfG genannten Bedingungen käme eine Änderung bzw. Aufhebung in Betracht, wenn der Flughafenbetreiber gegen eine der im PFB oder PEB festgesetzten Auflagen verstoßen würde (z. B. regelmäßiges Zulassen von Starts und/oder Landungen in der Nachtzeit über die im PEB genannten Grenzen hinaus). Ob und inwieweit solche Auflagenverstöße eintreten werden, lässt sich nicht einschätzen.

Die Möglichkeit des § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG kann mit Blick auf die umfassende Sachverhaltsermittlung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens ausgeschlossen werden. Im Übrigen dürfte insoweit die spezielle Regelung des § 75 Abs. 1a VwVfG einen vollständigen Widerruf und damit die Aufhebung im Regelfall ausschließen. Allenfalls könnte eine nachträgliche Planergänzung erforderlich werden. Ferner gilt im Falle des BBI die luftverkehrsrechtliche Sondervorschrift des § 10 Abs. 8 LuftVG, die ebenfalls der Planergänzung den Vorrang vor der vollständigen Aufhebung gibt.

Die weitere Änderungsmöglichkeit nach § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG schließt eine Aufhebung nach Inbetriebnahme des Flughafens aus. Spätestens ab diesem Zeitpunkt können Rechtsänderungen keine „Nachbesserung“ der maßgeblichen Beschlüsse mehr auslösen.

Es verbliebe somit allenfalls die Variante des § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG, die eine Aufhebung zur Verhütung oder Beseitigung schwerer Nachteile für das Allgemeinwohl erlaubt. Auch diese Norm dürfte im Falle des BBI keine praktische Bedeutung erlangen. Wenn durch Errichtung oder Betrieb des BBI schwere Nachteile für das Allgemeinwohl entstünden, hätte er schon nicht genehmigt werden dürfen bzw. hätte das Bundesverwaltungsgericht die maßgeblichen Beschlüsse aufgehoben oder eine entsprechende Planergänzung für erforderlich erklärt.

ee) Bei Überschreiten der Zahl von 360.000 Flugbewegungen?

Im PFB (und zum Teil auch im PEB) wird immer wieder auf die Zahl von 360.000 Flugbewegungen im Jahr abgestellt. Dieser Wert ist aber in beiden Bescheiden nicht als Betriebsobergrenze festgelegt oder als Auflage³⁵ bestimmt. Vielmehr stellt er ein Element der Begründung der Bescheide dar. Er ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung der Leistungsfähigkeit des Systems aus Start- und Landebahnen sowie der – aktuell – genehmigten Abfertigungskapazitäten an Passagieren und Luftfracht.³⁶ Hinsichtlich der technischen Kapazitäten für Starts und Landungen des Start- und Landebahnsystems geht schon der PFB selbst davon aus, dass bis zu 450.000 Flugbewegungen im Jahr möglich sein werden.³⁷ Nach der derzeitigen rechtlichen Lage kann somit ein Übersteigen der Anzahl der jährlichen Flugbewegungen über den Wert von 360.000 je Jahr hinaus nicht zu einer „automatischen“ Überprüfung oder Anpassungsbedürftigkeit des PFB oder des PEB führen.

ff) Änderung auf Antrag des Vorhabenträgers

Selbstverständlich kann der PFB bzw. der PEB geändert oder im Wege der Planergänzung angepasst werden, wenn der Vorhabenträger dies beantragt. Der Vorhabenträger ist – soweit der eigentliche BBI betroffen ist³⁸ – die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH, an der die Länder Berlin und Brandenburg mit je 37 % und der Bund mit 26 % beteiligt sind.³⁹ Ein solcher Antrag ist durchaus denkbar und unter Umständen sogar zwingend, etwa bei einer Umplanung des Raumprogramms im Abfertigungsgebäude,⁴⁰ selbst wenn die oben im Ein-

35 Siehe eben bei II. 4. a) dd).

36 Für beide derzeit im Betrieb befindlichen Flughäfen in Schönefeld und Tegel beläuft sich die Summe der Flugbewegungen im Jahr auf etwas über 225.000. Hierbei wurden in beiden Flughäfen zusammen rund 22 Mio. Passagiere und ca. 36.000 t Luftfracht abgewickelt (Zahlen aus dem Jahr 2010).

Zum Vergleich:

Im Flughafen Frankfurt a.M. Rhein/Main wurden mit ca. 460.000 Flugbewegungen rund 53 Mio. Passagiere abgefertigt und 2.2 Mio t Luftfracht befördert. Im Flughafen München, der von der Anlage mit zwei parallelen Startbahnen (die dritte ist noch nicht gebaut) einen ähnlichen Zuschnitt aufweist wie der im Bau befindliche BBI, gab es im Jahr 2010 ca. 390.000 Flugbewegungen bei rund 34 Mio Passagieren und rund 289.000 t Luftfracht. Mit Blick auf den Flughafen München scheint daher die Annahme von ca. 30 Mio Passagieren und ca. 600.000 t Luftfracht bei ca. 360.000 Flugbewegungen (so PFB S. 408 und S. 420 zur Dimensionierung der Abfertigungsanlagen) durchaus realistisch.

37 So ausdrücklich im PFB, Band I, C (Entscheidungsgründe), II. 2. bei 2.2.6 (S. 334).

38 Hinsichtlich der Schienenanbindung und des neuen Flughafenbahnhofs ist es die Deutsche Bahn AG bzw. die für Netz und für Bahnhöfe zuständigen Tochterunternehmen.

39 Zu den Beteiligungsverhältnissen siehe unter folgendem Link:
<http://www.berlin-airport.de/DE/UeberUns/DasUnternehmen/Beteiligungsverhaeltnisse.html>.

40 Eine solche war z. B. notwendig geworden, da infolge einer Rechtsänderung zur Personen- und Gepäckkontrolle hierfür mehr Platz erforderlich wurde, als zunächst eingeplant. Dieser Antrag wurde – da vor Fertigstellung erfolgt – nach § 76 VwVfG behandelt. Zu den hier relevanten Überlegungen des Vorhabenträgers und den z. T. schwierigen Abgrenzungsfragen siehe bei Guckelberger, a. a. O. (Fn. 33), bei II. und III. (S. 194 ff.).

zelnen dargelegten Voraussetzungen – etwa wegen des Vorbehalts im PFB selbst oder nach § 8 Abs. 3 LuftVG – (noch) nicht erreicht sind. Je nachdem, ob ein solcher Antrag vor oder nach Fertigstellung gestellt wird, richtet sich die rechtliche Beurteilung nach § 76 VwVfG (vor Fertigstellung) oder nach § 8 Abs. 3 LuftVG.

Was solche Anträge angeht, hat der Vorhabenträger einen weitgehenden Spielraum. Allerdings ist eine weitgehende Betriebsreduzierung des Flughafens, etwa durch eine dauerhafte Einschränkung des Betriebs auf nur eine Start- und Landebahn oder auf wenige Stunden am Tag oder nur an einzelnen Wochentagen rechtlich nicht möglich. Insoweit trifft den Vorhabenträger die Pflicht zum Betrieb des Flughafens (§ 45 Abs. 1 LuftVZO), die insoweit die Kehrseite der Flugplatzpflicht des § 25 LuftVG ist und aus seiner Eigenschaft als Infrastruktur für den öffentlichen Verkehr folgt. Eine sehr weitgehende Betriebseinschränkung käme somit einer Teilentwidmung gleich.⁴¹

Das Land Brandenburg hat aufgrund der dargelegten Beteiligungsverhältnisse keine eigenständige Mehrheit im Aufsichtsrat. Sie könnte aber – je nachdem – gemeinsam mit dem Land Berlin oder dem Bund erreicht werden. Sofern eine entsprechende Parallelität der Interessen vorliegt, könnte durch Auswahl der Geschäftsführung bzw. durch Einwirken des Aufsichtsrates auf die strategische Ausrichtung der Geschäftspolitik des Flughafens Einfluss genommen werden. Diese strategische Ausrichtung kann sich dann u. U. in entsprechenden Anträgen der Flughafengesellschaft konkretisieren.⁴²

b) Regelungsmöglichkeiten im LImSchG

Das geltende Landesimmissionsschutzgesetz (LImSchG)⁴³ tritt derzeit gem. seinem § 2 Abs. 3 LImSchG im Bereich des Luftverkehrs hinter das Bundesrecht zurück. Dies ist eine Folge der geltenden Kompetenzregelungen des Grundgesetzes. Im Einzelnen ist Folgendes zu beachten:

41 Siehe zu dieser Problematik Schwenk/Giemulla, a. a. O. (Fn. 26) 2. Teil, 6. Abschnitt. I. (S. 563 f.).

42 Ein weiterer Bereich – allerdings außerhalb der Planfeststellung –, in dem sich die „Geschäftspolitik“ der Flughafengesellschaft konkretisiert bzw. konkretisieren kann, ist die Frage der Gebührenordnung (bzw. Entgeltordnung) für die vom Flughafenbetreiber den Flugunternehmen in Rechnung gestellten Gebühren für Starts oder Landungen. Hier können Differenzierungen nach Größe, Lautstärke und Tageszeit vorgenommen werden und insbesondere Nachtflüge von vergleichsweise lauten Flugzeugen sehr teuer und damit wirtschaftlich uninteressant gemacht werden (näher hierzu im Gutachten Teil II bei II. 1. b).

43 In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 1999 (GVBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2010 (GVBl. I Nr. 28).

Für das Luftverkehrsrecht besteht gem. Art. 73 Abs. 6 GG eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Bundes. Auf diese Kompetenznorm stützen sich das LuftVG und die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, wie etwa die LuftVO oder die LuftVZO. Im Gebiet des Luftverkehrs ist folglich ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Landes nicht möglich. Es tritt insoweit eine Sperrwirkung für die Landesgesetzgebung ein.⁴⁴

Der Begriff des Luftverkehrs ist – nach überwiegender Meinung – weit zu fassen. Er umfasst insbesondere auch die Regelungen über die Anlage und den Betrieb von Flughäfen sowie des anlagebezogenen Lärmschutzes.⁴⁵ Diese weitgehende Gesetzgebungskompetenz ermöglicht es somit dem Bundesgesetzgeber, die erforderlichen Regelungen zu treffen. Der Bundesgesetzgeber hat partiell von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und in § 32 Abs. 1 Nr. 15 LuftVG den Bundesverkehrsminister mit Zustimmung des Bundesrates ermächtigt, eine Rechtsverordnung zu erlassen über *„den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm, insbesondere durch Maßnahmen zur Geräuschminderung am Luftfahrzeug, beim Betrieb von Luftfahrzeugen am Boden, beim Starten und Landen und beim Überfliegen besiedelter Gebiete einschließlich der Anlagen zur Messung des Fluglärms und zur Auswertung der Messergebnisse“*. Diese Rechtsverordnung hat der Bund zwar bis heute nicht erlassen.⁴⁶ Jedoch genügt allein die Ermächtigungsgrundlage, um einen Zugriff des Landesgesetzgebers insoweit zu verhindern. Die starke Stellung des Bundes, die das Grundgesetz dem Bund im Bereich des Luftverkehrs einräumt, wird auch daraus deutlich, dass nach Art. 87d Abs. 1 GG die Luftverkehrsverwaltung grundsätzlich in bundeseigener Verwaltung vollzogen wird, soweit nicht durch Bundesgesetz gem. Art. 87d Abs. 2 GG eine Delegation als Auftragsverwaltung (Art. 85 GG) an die Länder erfolgt.⁴⁷

Im Übrigen finden sich Regelungen zum Schutz vor Fluglärm im Bundes-Immissionsschutzgesetz⁴⁸ und im Fluglärmgesetz. Beide Gesetze können sich jedenfalls auch auf die

44 Siehe hierzu etwa Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Auflage, Rn. 1 zu Art. 73 und Rn. 2 zu Art. 71.

45 So ausdrücklich Pieroth, in: Jarass/Pieroth, a. a. O. (Fn. 44), Rn. 14 zu Art. 73, m. w. N., insbesondere auf BVerwGE 87, 332, 339.

46 Was das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich kritisiert. Vgl. Entscheidung vom 16. März 2006, Az. 4 A 1075/04, (Fn. 6), bei Buchst. E. I. (Rn. 252 in der Jurisveröffentlichung).

47 Von dieser Möglichkeit wurde in § 31 Abs. 2 LuftVG umfassend Gebrauch gemacht. Die Länder handeln insoweit im Wege der Auftragsverwaltung und unterliegen daher auch dem Weisungsrecht des Bundes aus Art. 85 Abs. 3 GG.

48 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. März 2011 (BGBl. I S. 282).

Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG stützen. Dort wird dem Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung in den Bereichen „Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“ eingeräumt.⁴⁹ Von dieser Gesetzgebungsbefugnis hat der Bund durch Erlass des BImSchG und des FluglärmG Gebrauch gemacht und somit auch insoweit den Zugriff des Landesgesetzgebers gesperrt.⁵⁰ Da die hier relevante Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG nicht zu den in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Rechtsmaterien gehört, kommt es auf das Vorliegen der dort genannten Kriterien (z. B. bundesrechtliche Regelung ist notwendig zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse) nicht an.

Auch eine Abweichungsgesetzgebung durch die Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG ist im Bereich des Immissionsschutzrechts nicht zulässig, da dieser Rechtsbereich gerade nicht in den dortigen Katalog der Rechtsgebiete aufgenommen wurde. Daher kann das Land Brandenburg hier – anders als etwa im Bereich des Naturschutzrechts oder des Wasserhaushaltsrechts – keine materiell abweichenden Regelungen treffen.

Die generelle Abweichungsmöglichkeit der Länder im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts (Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG) führt hier ebenfalls zu keinem anderen Ergebnis. Zwar stellen die Regelungen im VwVfG des Bundes grundsätzlich abweichungsfähiges Verfahrensrecht dar. Insoweit könnte das Land – wie bis 2009 auch erfolgt – eigenständige Regelungen über das Planfeststellungsverfahren treffen. Jedoch ist auch hier wieder zu beachten, dass sich die maßgeblichen Regelungen im LuftVG selbst finden und die in § 8 Abs. 1 LuftVG getroffene Bestimmung über die Art und Weise der Abwägung und die hierbei zu beachtenden Kriterien keine reine Verfahrensnorm ist, sondern letztlich die materielle Norm zur Konfliktregelung darstellt. Diese ist daher „abweichungsfest“. Im Übrigen ist zu beachten, dass im gesamten Bereich der Luftverkehrsverwaltung – wozu auch die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung gehört – das Land im Wege der Auftragsverwaltung für den Bund tätig wird und daher dem Weisungsrecht des Bundes gem. Art. 85 Abs. 3 GG unterliegt.⁵¹

49 Da das FluglärmG sich im Wesentlichen darauf beschränkt, Messverfahren und Grenzwerte zu regeln, die aus Sicht der Betroffenen nicht überschritten werden dürfen, und als „Maßnahmen“ nicht betriebliche Regelungen vorsieht, sondern lediglich passive Schallschutzmaßnahmen oder Entschädigungen in Geld, spricht einiges dafür, dieses Gesetz mehr dem Bereich „Immissionsschutz“ und nicht dem „Luftverkehr“ zuzuordnen, womit sich die Kompetenzgrundlage in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG im Bereich der konkurrierenden und nicht im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung findet (vgl. hierzu auch Gutachten Teil II bei II. 2. b) und c)).

50 Siehe hierzu etwa bei Pieroth, in: Pieroth/Schlink a. a. O. (Rn. 44), Rn. 1 zu Art. 74 und Rn. 6 zu Art. 72.

51 Die Weisungen können sehr weitgehend sein und bis hin zur Anweisung gehen, Bescheide mit einem bestimmten Inhalt zu erlassen. Siehe zu dieser Problematik z. B. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Februar 2002, Az. 2 BvG 2/00, BVerfGE 104, 249 ff., Leitsätze 1, 2 und 3.

Die Ausnahme für den Luftverkehr in § 2 Abs. 3 LImSchG ist somit folgerichtig; dem brandenburgischen Gesetzgeber ist es verwehrt, für Flughäfen eine Unterausnahme vorzusehen.

c) Naturschutz- oder sonstige umweltschutzrechtliche Gesetzgebung

Wie eben beschrieben, hat der Landesgesetzgeber aufgrund der Kompetenzordnung des Grundgesetzes keine Möglichkeit, über das Luftverkehrsrechts oder auch über das LImSchG Ziel ein vollständiges Nachtflugverbot zu erreichen.

aa) Allgemeine Überlegungen

Etwas mehr Gestaltungsspielraum hat der Landesgesetzgeber im Bereich des Naturschutzrechts (einschließlich Landschaftspflege) und des Wasserhaushaltsrechts. Hier besteht zwar jeweils zugunsten des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 und Nr. 32 GG eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit. Diese wurde im Zuge der 1. Föderalismusreform geschaffen, als die bisherige sogenannten Rahmengesetzgebungskompetenz des früheren Art. 75 GG abgeschafft und die bisher dort geregelten Kompetenzen entweder dem Bund oder den Länder zugewiesen wurden. Allerdings wurde bei den für den Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung neuen Kompetenzen zugunsten der Länder in Art. 72 Abs. 3 GG eine Abweichungsmöglichkeit eingeführt.

Von seinen neuen Kompetenzen hat der Bund inzwischen auch Gebrauch gemacht. Mit Gesetz vom 29. Juli 2009 hat der Bund ein (neues) Naturschutzgesetz erlassen.⁵² Fast zeitgleich wurde ein (neues) Wasserhaushaltsgesetz⁵³ beschlossen. Beide Gesetze traten zum 1. März 2010 in Kraft. Diese zeitliche Staffelung von Erlass und Verkündung einerseits und Inkrafttreten der Gesetze andererseits hat ihren Hintergrund in der Norm des Art. 72 Abs. 3 Satz 2 GG, wonach Gesetze mit Abweichungsmöglichkeit frühestens 6 Monate nach Verkündung in Kraft treten dürfen (wenn nicht eine gesonderte Zustimmung des Bundesrates zu vorherigem Inkrafttreten erteilt wurde). Dieser Zeitraum soll dem Land die Möglichkeit geben, noch vor Wirksamwerden der bundesrechtlichen Regelung abweichende Vorschriften zu erlassen.

52 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

53 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das durch Artikel 12 des Gesetzes vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1163) geändert worden ist.

Seither hat Brandenburg noch keine abweichenden Regelungen beschlossen. Soweit hier bekannt, befindet sich jedoch ein Regierungsentwurf zur Neufassung und Anpassung des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes in Vorbereitung. Für den Bereich des Wasserhaushaltsrechts wurde jüngst dem Landtag ein entsprechender Regierungsentwurf für ein „2. Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften“ zugeleitet.⁵⁴

Im Rahmen der Abweichungsmöglichkeiten nach Art. 72 Abs. 3 GG bestünde beispielsweise die Möglichkeit von § 4 Satz 1 Nr. 3 BNatSchG abzuweichen. Danach hat die Nutzung öffentlicher Verkehrswege, wozu auch Flughäfen gehören,⁵⁵ Vorrang vor den Zielen des Naturschutzes; der Naturschutz ist lediglich zu „berücksichtigen“. Durch Landesgesetz könnte im Rahmen einer luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung den naturschutzrechtlichen Belangen ein höherer Stellenwert beigemessen werden. Abwägungsfest würden die Belange des Naturschutzes hierdurch jedoch nicht. Denn eine dem § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG vergleichbare absolute Schranke kann nur der Bundesgesetzgeber setzen. Eine unmittelbare Regelung eines Nachtflugverbotes im BbgNatSchG wäre nicht möglich, da dadurch wiederum in die (ausschließliche) Bundeskompetenz für das Luftverkehrsrecht eingegriffen werden würde.

Ähnliches gilt für Regelungen im Wasserhaushaltsrecht. Zwar könnten ggf. hohe Anforderungen im Bereich Wasserschutz gestellt werden, die z. B. das Anlegen oder Erweitern von Kerosinlagertanks auf dem Flughafengelände beschränken, was indirekt den Flugbetrieb etwas einschränken könnte. Aber auch hier kann der Landesgesetzgeber allenfalls die Grundlage für eine besondere Gewichtung dieser Belange für die Abwägung nach dem LuftVG regeln; eine abwägungsfeste Normierung steht ihm aus den genannten Gründen nicht zu.

⁵⁴ Drs. 5/3021, eingegangen beim Landtag Brandenburg am 30. März 2011.

⁵⁵ So Marzik/Wilrich, Kommentar zum BNatSchG (Fassung 2002), 2004, Rn. 10 zu § 63. Diese Vorschrift wurde im Rahmen der Neufassung des BNatSchG im Jahr 2009 sachlich unverändert in § 4 Satz 1 Nr. 3 BNatSchG (2010) überführt.

bb) Sonderfall EU-Recht

Im EU-Gemeinschaftsrecht gibt es ebenfalls naturschutzrechtliche Regelungen. Von besonderer Bedeutung sind die FFH-Richtlinie⁵⁶ und die Vogelschutzrichtlinie.⁵⁷ Insbesondere die FFH-Richtlinie kennt verschiedene Rangstufen von Schutzgebieten, die in einem komplexen Verfahren festgestellt werden.⁵⁸ Wenn es sich um Schutzgebiete nach Anhang I oder um den Schutz einer der prioritären Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie handelt, bedarf ein Eingriff in den durch die Richtlinie vermittelten gemeinschaftsrechtlichen Schutz der Zustimmung der EU-Kommission. Diese Schutzmechanismen nach dem Gemeinschaftsrecht sind recht weitgehend.⁵⁹

Insoweit könnte daran gedacht werden, ggf. im BbgNatSchG die Regelungen über die Ermittlung ggf. schutzwürdiger Gebiete nach der FFH- oder der Vogelschutzrichtlinie zu verbessern und insbesondere das Verfahren auf Landesebene zu beschleunigen.⁶⁰ Sollten sich hierbei im Umfeld des Flughafengeländes entsprechende Gebiete oder prioritäre Arten finden, könnte sich dies für zukünftige Planfeststellungsentscheidungen am BBI einschränkend auswirken. Das Gemeinschaftsrecht ist insoweit zwingend zu beachten.

56 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (in Kraft seit 10. Juni 1992, ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. L 363 vom 20. Dezember 2006, S. 368).

57 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (in Kraft seit 15. Februar 2010, ABl. L 20 vom 26. Januar 2010, S. 7). Mit dieser Neufassung wurde die ursprüngliche Richtlinie EWG 1979/409 abgelöst.

58 Zu diesem Verfahren aufschlussreich ist die Übersicht unter folgendem Link:
http://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie_92/43/EWG_%28Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie%29

59 Siehe z. B. Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 17. Januar 2007, Az. 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1 ff. (Westumfahrung Halle). Dort wurde der Bau eines Autobahnteilstückes wegen Eingriffs in ein FFH-Gebiet für unzulässig erklärt (Leitsatz 15).
Interessant ist auch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Januar 2010 im Verfahren C 226/08. Dort ging es um die Vertiefung der Ems und Errichtung eines Sperrwerkes, mit dem es einer an der Ems gelegenen Werft ermöglicht werden soll, auch größere Schiffe in die offene See zu überführen. Im Bereich des Gewässers lag ein Gebiet, das die Voraussetzungen einer Unterschutzstellung nach der FFH-Richtlinie erfüllte. Die Bundesregierung hatte aber das Gebiet nicht gemeldet, da insoweit wirtschaftliche und öffentliche Interessen die Vertiefung etc. erforderlich machten. Der Gerichtshof hat entschieden, dass solche Überlegungen bei der Anwendung und Auslegung der Richtlinie unzulässig seien (Leitsatz 1 der Entscheidung).

60 § 32 Abs. 1 BNatSchG sieht in Umsetzung der FFH-Richtlinie vor, dass die Länder die entsprechenden Gebiete benennen und das Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium herstellen. Das BbgNatSchG kann daher für den Bereich der Auswahl und Meldung der entsprechenden Gebiete eigenständige Regelungen treffen.

d) Künftige Absicherung einer Obergrenze von 360.000 Flugbewegungen

Wie oben⁶¹ dargelegt, handelt es sich bei dem Wert von 360.000 jährlichen Flugbewegungen um einen Wert, der sich aus einer Gesamtbetrachtung der Leistungsfähigkeit des Systems von Start- und Landebahnen sowie der aktuell genehmigten Abfertigungsanlagen ergibt. Isoliert betrachtet, eröffnet das System von Start- und Landebahnen eine noch höhere Zahl von Flugbewegungen. Der Planfeststellungsbeschluss geht insoweit von einer technischen Obergrenze von ca. 450.000 Flugbewegungen aus. Ein – nachhaltiges und für die Benutzer des Flughafens längerfristig zu hinnehmbaren betrieblichen Bedingungen akzeptables – Überschreiten des Wertes von 360.000 jährlichen Flugbewegungen kommt somit nur bei einem Ausbau der Abfertigungsanlagen in Betracht. Ob es sich dabei um eine wesentliche Änderung handelt, die ein neues Planfeststellungsverfahren nach § 8 Abs. 3 LuftVG auslöst, lässt sich ohne Kenntnis der konkreten Planungen nicht beurteilen und muss hier offen bleiben.

Für den Fall, dass ein (neues) Planfeststellungsverfahren durchzuführen wäre, könnte unter Umständen auch die Abwägungsgrenze des § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG mit seinem Verweis auf die Fluglärmgrenzwerte in § 2 Abs. 2 FluglärmG zur Anwendung kommen. Außerdem wären die Regelungen der §§ 48a ff. LuftVZO anzuwenden, die detaillierte Vorschriften über die Prüfung und Anordnung von Betriebsbeschränkungen enthalten. Jedoch finden die §§ 48a ff. LuftVZO nicht auf alle Arten von Flugzeugen Anwendung, sondern nur auf solche, die knapp über den Grenzwerten für die verschiedenen Lärmklassen von Flugzeugen liegen.⁶²

Aus den oben dargelegten Gründen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz kann der Landesgesetzgeber auch für ein neues Planfeststellungsverfahren keine – etwa § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG vergleichbare – (absolute) Abwägungsschranke einführen. Eine solche Möglichkeit steht nur dem Bund offen. Bei entsprechenden Planergänzungen müsste vielmehr erneut eine umfassende Abwägung der verschiedenen Interessen vorgenommen werden, wobei jedoch (voraussichtlich) die absolute Grenze des § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG zu beachten wäre. Eine betriebsbeschränkende Auflage käme durchaus in Betracht. Sie

61 Bei II. 4. a) ee).

62 Im Einzelnen siehe § 48a Nr. 4 LuftVZO und die Richtlinie 2002/30/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L 85 vom 28. März 2002, S. 40), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 (ABl. L 311 vom 21. November 2008, S. 1). Der gesonderte Lärmschutz für Stadtflughäfen gem. § 48b Abs. 2 LuftVZO greift für den BBI nicht ein, da der Flughafen Berlin-Schönefeld/BBI nicht zu den Stadtflughäfen gem. Anhang I zu dieser Richtlinie gehört.

müsste jedoch als sachgerechtes Ergebnis der Abwägung anhand der Umstände des dann konkret zu prüfenden Sachverhaltes zum Lärmschutz geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein.

5. Zusammenfassung

a) Der bestandskräftige PFB sowie der PEB (sofern er vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt wird) können unter bestimmten Voraussetzungen durch das hierfür zuständige MIL geändert werden. Zum einen kommt eine Änderung in Betracht, wenn die Voraussetzungen des im PFB selbst enthaltenen Änderungsvorbehalts greifen. Dies ist v. a. dann denkbar, wenn durch Änderungen der Flugrouten gem. § 27a LuftVO sich Änderungen in den Lärmauswirkungen des Flughafens ergeben oder sich sonst die Lärmbelastung um mehr als 2 dB (A) erhöht. Dies kann etwa durch eine Zunahme der Flugbewegungen und/oder durch den vermehrten Einsatz besonders lauter Flugzeugtypen geschehen.

Von Relevanz sind ferner der gesetzliche Änderungsvorbehalt gem. § 8 Abs. 3 LuftVG nach Fertigstellung und die Änderungsmöglichkeit des Planes gem. § 76 VwVfG vor Fertigstellung des BBl. Diese greifen ein, wenn erhebliche Umplanungen oder spätere Erweiterungen des Flughafens vorgenommen werden sollen bzw. müssen. Eine quasi automatische Änderungsbedürftigkeit oder Überprüfungsmöglichkeit bei Überschreiten der Zahl von 360.000 jährlichen Flugbewegungen existiert derzeit nicht.

Zu denken ist auch an die Möglichkeiten des Flughafenbetreibers selbst, an dem das Land Brandenburg nicht unwesentlich beteiligt ist, eine Planänderung zu beantragen.

Die weiteren rechtlichen Möglichkeiten zur Änderung des PFB und des PEB dürften kaum praktisch relevant werden.

Zu beachten ist im Übrigen stets, dass das MIL als Exekutive im Wege der Auftragsverwaltung des Bundes gem. Art. 85 Abs. 1 i. V. m. Art. 87d Abs. 2 GG tätig wird. Hiernach kann die Bundesregierung in weitem Umfang von ihrem Weisungsrecht gem. Art. 85 Abs. 3 GG Gebrauch machen. Das MIL als Teil der Landesregierung wird nur im Rahmen der allgemeinen Regelungen der Landesverfassung vom Parlament kontrolliert. Insoweit sei daran erinnert, dass selbst Beschlüsse des Landtages etwa aufgrund von Entschließungsan-

trägen die Landesregierung rechtlich nicht binden können.⁶³ Weitergehende Einflussmöglichkeiten stehen dem Landtag folglich nicht zu.

b) Aufgrund der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr und der konkurrierenden Kompetenz des Bundes für das Immissionsschutzrecht, von welcher der Bund Gebrauch gemacht hat, ist dem brandenburgischen Landesgesetzgeber eine unmittelbare gesetzliche Lärmschutzregelung für den BBI aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Ein eigenständiges „Planungsgesetz“ für den BBI würde im Übrigen mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „Legalplanung“⁶⁴ auf große Bedenken stoßen.

Denkbar sind aber gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG etwa zu § 4 BNatSchG oder zum Verfahren der Benennung von Schutzgebieten nach der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie, die dann ihrerseits wiederum „hohe Hürden“ im Rahmen der Abwägung darstellen. Auch im Bereich des Wasserhaushaltsrechts stehen dem Landesgesetzgeber solche Abweichungsmöglichkeiten zu. Auf diesem Wege kann zwar „Abwägungsmaterial“ geschaffen werden; eine zwingende und auch im Wege der Abwägung nicht überwindbare Grenze jedoch nicht.

c) Die Zahl von 360.000 jährlichen Flugbewegungen stellt derzeit weder eine Auflage noch sonst eine rechtlich verbindliche Grenze dar. Das Land hat auch keine gesetzgeberische Möglichkeit zur Einführung einer solchen Grenze.

gez. Rolfdieter Bohm

63 Siehe zu der insoweit vergleichbaren thüringischen Rechtslage Urteil des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs vom 1. Dezember 2010, Az. VerFGH 20/09, DVBl. 2011, S. 352 f.

64 Hierzu Beschluss des BVerfG vom 17. Juli 1996, Az. 2/93, „Südumfahrung Stendal“, BVerfGE 95, 1 ff. Nach den Leitsätzen 2 und 3 dieser Entscheidung kommt eine Legalplanung nur dann in Betracht, wenn besondere Gründe hierfür sprechen. Diese hat das Gericht im Zusammenhang mit der Eilbedürftigkeit von Entwicklungsprojekten im Zusammenhang mit der deutschen Einheit bejaht, aber ansonsten vergleichsweise „hohe Hürden“ aufgestellt. Sofern das Planungsgesetz mögliche Grundlage für Enteignungsmaßnahmen sein soll bzw. kann, ist nach der Entscheidung weitere Voraussetzung, dass eine „Exekutivplanung“ mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre.